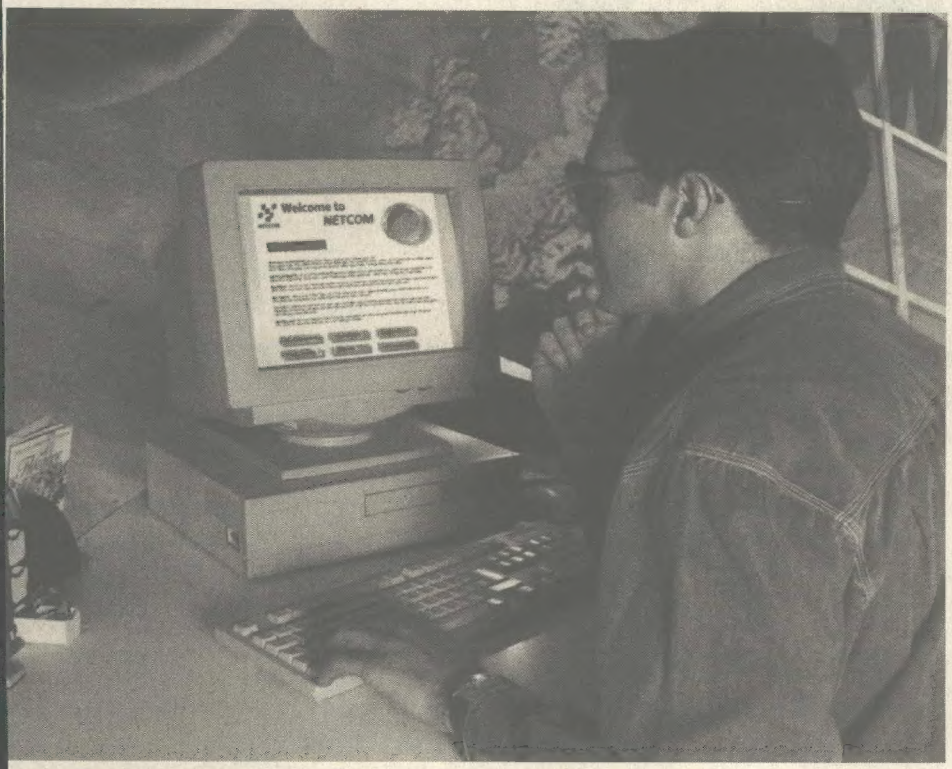
ชรินทร์ วัชรินทร์วงศ์

ภาครัฐใช้ IT ดีแล้วหรือ



แนวคิดและมุมมองของผู้บริหาร สำหรับการมีและใช้ IT ของภาครัฐ

บทความนี้มีเจตนาที่จะสร้างจิตสำนึกในเรื่อง

1. ประยุกต์ Information Technology เข้าสู่การบริหารองค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2. การประสานระบบ IT ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ได้ประโยชน์ในการลดความซ้ำซ้อน ลดค่าใช้จ่าย ลดเวลาปฏิบัติงาน

3. วิธีการที่จะประสานข้อมูลที่แต่ละหน่วยจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

4. การใช้ IT เพื่อให้เกิดมาตรฐานการบริหาร

5. วิธีการนำเสนอจะเป็นบทความที่ผู้บริหารทุกระดับ ทั้งที่มีและไม่มีพื้นทางด้าน IT สามารถเข้าใจได้

สำหรับบทความที่จะนำเสนอในครั้งนี้จะเป็นการฉายให้เห็นภาพกว้าง ซึ่งหมายถึงการนำเสนอเนื้อหาในมุมมองของผู้บริหาร โดยมิได้มุ่งเน้นมุมมองของนักวิชาการทางด้าน IT

เรื่องที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นเรื่องเก่าที่รู้กันมานานแล้ว เหตุที่ต้องนำมาเสนอใหม่เนื่องจาก 1 เหรียญสหรัฐฯมีค่ามากกว่า 50 บาท

ก่อนที่จะนำเสนอเนื้อหาตามความตั้งใจในเรื่อง "ภาครัฐใช้ IT ดีแล้วหรือ" ผมขอเสนอข้อคิดให้ท่านผู้อ่านสองเรื่องคือ

- ความรู้ทางด้าน Information Technology
- การประยุกต์ Information Technology เข้ากับการบริหาร

ซึ่งขณะนี้พบว่า ผู้ที่มีความรู้ทางด้าน Information Technology นั้นในประเทศไทยมีอยู่จำนวนไม่น้อย เขาเหล่านั้นมีความรู้ทางด้านนี้อย่างลึกซึ้ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การที่จะนำความรู้ทางด้าน IT ไปประยุกต์เข้ากับการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนยังมีข้อน่าคิดอยู่หลายประการ ผมเคยร่วมแสดงความคิดกับแวดวงผู้รู้ ผู้มีความสามารถในด้าน IT หลายท่าน พบข้อเท็จจริงว่าคนที่มีความรู้ทางด้าน IT นั้น ถ้ายังไม่สามารถประยุกต์ IT ไปใช้กับธุรกิจทั้งทางภาครัฐและเอกชนให้ประสพความสำเร็จแล้ว ความเจริญก้าวหน้าของการมีและใช้ IT ในประเทศไทยก็ยังจะไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร สำหรับแนวคิดที่ผมจะนำเสนอในครั้งนี้เป็นเรื่องของปัญหาการมีและใช้ IT ในภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ผมใคร่ขอเรียนท่านที่อ่านบทความนี้ว่า แนวคิดในการมีและใช้ IT นั้น แต่ละท่านย่อมคิดเห็นเหมือนกันบ้าง ต่างกันบ้าง ฉะนั้นผมขอให้ท่านผู้อ่านซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างจากที่ผมนำเสนอมาในครั้งนี้ กรุณาเขียนข้อคิดเห็นที่แตกต่างไปยังกอง

บรรณาธิการวารสารไมโครคอมพิวเตอร์ เพื่อผมจะได้นำมาเสนอเป็นแนวคิดอีกด้านหนึ่ง ซึ่งจะเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

สำหรับเรื่องการมีและใช้ Information Technology ของภาครัฐนั้น ในสายตาผมยังเห็นว่ามีปัญหาอยู่มาก

ปัญหาในการใช้ IT

เรื่องที่ 1 เป็นความสูญเสียในเรื่องของการทำงานซับซ้อน ผมขอเริ่มตั้งแต่สิ่งแรกคือ เรื่องของข้อมูล ขณะนี้เราพบว่า หน่วยงานภาครัฐต่างก็พากันจัดหาคอมพิวเตอร์ไว้มากมาย และส่วนที่แต่ละหน่วยงานนำมาใช้นั้น มีการเก็บข้อมูลซับซ้อนอยู่เป็นจำนวนมาก ขอยกเรื่องข้อมูลคนไทยเป็นกรณีศึกษา ข้อมูลของประชากรที่เป็นคนไทยถูกเก็บซ้ำซ้อนในหลายหน่วยงาน เริ่มตั้งแต่หน่วยงานแรกคือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีศูนย์ข้อมูลขนาดใหญ่เก็บข้อมูลของคนไทยไว้ครบถ้วนพอสมควร ที่ว่าเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ก็เพราะประชากรไทย มีอยู่ประมาณ 60 ล้านคน และในทำนองเดียวกัน ทางกรมสรรพกรก็มีฐานข้อมูลของคนไทยอีกเช่นเดียวกัน ในส่วนของผู้เสียภาษี กรมการขนส่งทางบกก็มีฐานข้อมูลของคนไทยในเรื่องของผู้ที่เป็นเจ้าของยานพาหนะ กรมที่ดินก็มีข้อมูลของคนไทย ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนั้นยังมีอีกหลายหน่วยงาน คิดว่าท่านผู้อ่านคงนึกได้ โดยเฉพาะข้อมูลของคนไทยที่รับราชการจะเก็บข้อมูลซ้ำซ้อนกันอีก จะเห็นได้ว่าหน่วยงานระดับกอง ระดับกรม ระดับกระทรวง ที่รับผิดชอบเรื่องการเจ้าหน้าที่จะเก็บประวัติข้าราชการไว้ จึงเป็นเหตุให้ข้าราชการที่อยู่ในกระทรวงฯ ทบวง กรมต่าง ๆ ถูกเก็บประวัติซ้ำซ้อนไว้อีกแหล่งคือ สำนักงานข้าราชการพลเรือนซึ่งเรารู้จักกันในนาม กพ. ทั้งนี้ยังไม่รวมไปถึงภาคเอกชน เช่น คนที่เป็นลูกค้าธนาคารก็จะมีประวัติอยู่ในธนาคาร คนที่ซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ก็จะมีประวัติอยู่ในตลาดหลักทรัพย์

จริงอยู่หากจะกล่าวว่าเป็นการเก็บไว้คนละวัตถุประสงค์และประวัติของแต่ละหน่วยที่กล่าวไว้ข้างต้น ก็จะไม่ตรงกันร้อยเปอร์เซ็นต์ มีส่วนที่ตรงกันบ้าง ต่างกันบ้าง

เรื่องข้อมูลที่ซ้ำซ้อนเช่นนี้ต้องเป็นที่ยอมรับกันว่า เกิดขึ้นจริงในวงการ IT ภาครัฐ คำถามจึงเกิดขึ้นว่าจะเก็บเพียงแหล่งเดียวได้หรือไม่ แม้ข้อมูลไม่ตรงกันทุกประการจะใช้ประโยชน์ในส่วนที่ตรงกันร่วมกันจะเกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด ขณะนี้เทคโนโลยีสนับสนุนการทำงาน ที่จะให้เก็บข้อมูลของคนไทยไว้เพียงที่เดียวได้หรือไม่ ท่านที่มีวิจารณญาณและมีความรู้ทางด้าน IT พอสมควรคงมีคำตอบอยู่ในใจ ถ้าคำตอบคือ "ได้" เรื่องประวัติของคนไทยเราสามารถเก็บไว้ได้ในที่เดียวกันแล้วหน่วยงานที่กล่าวข้างต้น เช่น หน่วยงานสรรพากร กรมการขนส่งทางบก กรมทะเบียนที่ดินและอื่น ๆ สามารถนำเอาข้อมูลจากแหล่งกลางนี้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน จะเกิดผลดีนานัปประการ

ในสภาวะซึ่งประเทศชาติกำลังขาดแคลนมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจมากมาย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็จะลดค่าใช้จ่ายได้จำนวนมาก โดยลดสื่อข้อมูลที่จะใช้เก็บข้อมูลคนไทยได้อย่างมหาศาล อันเป็นเหตุให้ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้ก็จะมีจำนวนลดลง หมายถึงภาครัฐจะสามารถประหยัดงบประมาณได้มากเช่นกัน ในตัวอย่างนี้กล่าวเฉพาะข้อมูลอันเป็นประวัติของคนไทยเท่านั้น ถ้าจะมองให้แคบในกลุ่มงานที่เล็กลงไป ตัวอย่างเช่น ประวัติของข้าราชการมีคำถามว่า ทำไมจะต้องเก็บประวัติข้าราชการไว้ในหน่วยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นฐานข้อมูลของแต่ละหน่วย และสำนักงาน กพ. ซึ่งต้องดูแลข้าราชการทั้งประเทศก็ต้องมีฐานข้อมูลอีกชุดหนึ่ง ท่านผู้อ่านลองคิดดู ณ วันนี้เทคโนโลยีสนับสนุนให้มีฐานข้อมูลอันเป็นประวัติของข้าราชการเพียงแห่งเดียวได้หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น เก็บไว้ที่ กพ. เพียงแห่งเดียว กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะใช้ก็มาค้นหาหรือปรับปรุงข้อมูลเพิ่มขึ้นเมื่อมีการบรรจุข้าราชการใหม่ในระบบคอมพิวเตอร์ของ กพ. คำตอบในที่นี้ก็คงชัดเจนว่าในด้านเทคโนโลยีแล้วไม่มีอะไรที่จะเป็นปัญหาเลย นอกจากจะเป็นเรื่องของการบริหารและเป็นเรื่องของการไม่ร่วมมือซึ่งกันและกัน หากคิดเป็นการสูญเสียทรัพยากรของชาติที่ต้องลงทุนซื้อคอมพิวเตอร์ เฉพาะส่วนนี้นับเป็นวงเงินเท่าไร ฉะนั้นในเรื่องนี้จะเห็นว่าการที่มีคอมพิวเตอร์มากมายอยู่ในหน่วยงานภาครัฐเก็บข้อมูลซ้ำซ้อนกันเป็นเรื่องที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและแก้ไข

เรื่องที่ 2 หันมามองทางด้านระบบงานซึ่งต้องพัฒนาด้วยโปรแกรมชนิดและภาษาต่าง ๆ เราจะพบว่าการประกาศประกวดราคาเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ของภาครัฐนั้น ส่วนใหญ่จะระบุให้บริษัทผู้จำหน่ายจัดทำระบบงานมาให้พร้อมกับการส่งมอบเครื่องคอมพิวเตอร์ ระบบงานเหล่านั้นก็จะซ้ำ ๆ กันในทุกหน่วยงาน อาทิ เรื่องบุคลากร เรื่องวัสดุ ครุภัณฑ์ เรื่องการจ่ายเงินเดือน เรื่องงานสารบัญ เรื่องระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร และอื่น ๆ อีกเล็กน้อย ในเรื่องนี้เราพบข้อเท็จจริงว่าในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทำงานภายใต้ระเบียบเดียวกัน อาทิเรื่องการเจ้าหน้าที่ งานจ่ายเงินเดือน ระเบียบงานพัสดุ งานสารบัญ ฯลฯ ทำไมหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องจัดซื้อระบบงานเหล่านี้ แยกเป็นรายหน่วยงาน เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำหน้าที่จัดทำระบบงานให้สมบูรณ์ที่สุดตามระเบียบนั้น ๆ แล้วให้ทุกหน่วยงานใช้ร่วมกัน ถ้าคำตอบ ๆ ว่า "ได้" ภาครัฐจะประหยัดเงินค่าใช้จ่ายในด้านระบบงานลงอีกมาก กับทั้งทุกหน่วยงานจะปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกันตรงตามระเบียบนั้น ๆ และเหมือนกันทุกหน่วยงาน

เรื่องที่ 3 ก็โยงมาถึงตัวเครื่องคอมพิวเตอร์ ถ้าหากเราสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกันจัดทำให้สมบูรณ์แล้วก็เก็บไว้ที่ใดที่หนึ่ง โดยให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ และจัดทำระบบงานซึ่งอยู่ในระเบียบข้อบังคับเดียวกัน โดยกำหนดให้หน่วยงานเดียวจัดทำระบบเครื่องคอมพิวเตอร์ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ซื้อจะลดลง เพราะเราไม่ต้องนำมาเก็บข้อมูลและระบบงานที่ซ้ำซ้อนกัน ประโยชน์ที่ได้รับจะเกิดขึ้นสองส่วนคือ ไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการซื้อระบบคอมพิวเตอร์ใหม่เพิ่มขึ้น ในทางกลับกันแผนงานและผลงานทางด้าน IT ของภาครัฐก็ไม่ด้อยประสิทธิภาพลง โดยการนำระบบคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่เดิมหลังจากลดงานซ้ำซ้อนลงมาใช้ประโยชน์ในงานใหม่ที่เพิ่มขึ้น

เรื่องที่ 4 บุคลากรก็เช่นเดียวกัน คงเป็นที่ยอมรับกันได้ว่าบุคลากรด้าน IT ที่ทำงานอยู่ในภาครัฐนั้นมีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง ถ้าเทียบกับความสามารถของบุคลากรทางด้าน IT ของภาคเอกชนย่อมมีขีดความสามารถต่างกันพอสมควร

ในเมื่อภาครัฐสามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้ และสามารถใช้ระบบงานที่อยู่ภายในระเบียบเดียวกันร่วมกันได้คงจะมีระบบงานที่เป็นเฉพาะกิจ สำหรับหน่วยงานแต่ละหน่วยงานอยู่บ้าง เป็นไปได้หรือไม่ที่จะรวบรวมบุคลากรทางภาครัฐที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้มาเป็นหน่วยงานที่รับจัดทำและพัฒนาระบบให้กับทุกหน่วยงานของรัฐที่ต้องการ

ในเรื่องเดียวกันนี้ถ้าจะเทียบกับทางภาคเอกชนจะพบว่าการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชนก็ไม่แตกต่างจากภาครัฐมากนัก การจัดองค์กรก็จะมีสำนักงานใหญ่ มีสำนักงานสาขา มีหน่วยงานที่ติดต่อเป็นสาขาย่อยมีหน่วยธุรกิจกระจัดกระจายกันอยู่ ตลอดจนมีการติดต่อธุรกิจกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งจะไม่แตกต่างกับการจัดองค์กรของภาครัฐ บางครั้งภาคเอกชนยังมีหน่วยงานที่กระจัดกระจายอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกันมากกว่าภาครัฐอีกด้วย ตัวอย่าง ธนาคาร บริษัทที่มีธุรกิจมีสาขาอยู่ในเขตเมือง ในเขตภูมิภาค รวมทั้งสาขาในต่างประเทศต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านั้นใช้บุคลากรทาง IT เพียงกลุ่มเดียวที่จะให้บริการกับหน่วยงานทั้งสำนักงานใหญ่ สำนักงานสาขา เป็นที่ประสพความสำเร็จตามที่เราเห็นกัน คำถามจึงกลับมาที่ภาครัฐว่าจะทำได้หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผมใคร่ขอนำเสนอวิธีแก้ปัญหาให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณา สำหรับในเรื่องของข้อมูล ถ้าเป็นเรื่องของคนไทย เราก็ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อข้อมูลของคนไทยเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์อย่างถูกต้องของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ข้อมูลคนไทย เช่น เมื่อเข้าเรียนหนังสือ กระทรวงศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัยก็นำประวัติของคนไทยที่เก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ของกรมการปกครองไปใช้ เมื่อจบการศึกษามีรายได้ กรมสรรพากรก็นำข้อมูลของคนนั้นไปใช้ในด้านของภาษี เมื่อคนไทยคนนั้นมีรายได้ไปซื้อรถยนต์ กรมการขนส่งทางบกก็นำประวัติจากกรมการปกครองไปใช้ เมื่อคนไทยคนนั้นไปซื้อที่ดิน กรมที่ดินก็นำประวัติจากกรมการปกครองไปใช้ ไม่ว่าคนไทยคนนั้นจะเคลื่อนย้ายไป ณ กิจกรรมใด ๆ ก็จะถูกประสานต่อข้อมูลเข้าเป็นระบบมีประวัติของคน ๆ นั้นโดยตลอด สามารถค้นหาติดตามได้ทันที หรือในตัวอย่างที่สองข้างต้นที่ว่าด้วยประวัติของข้าราชการ เมื่อผู้ใดเข้ารับราชการ สำนักงาน กพ. ผู้ดูแลก็ดึงประวัติจากกรมการปกครองมาใช้ ในการบริหารงานการเจ้าหน้าที่ นี่เป็นเพียงตัวอย่าง

ผมใคร่ขอให้ท่านผู้อ่านกรุณาช่วยคิดด้วยว่าตามแนวคิดข้างต้นนี้เป็นไปได้หรือไม่ ถ้าตอบว่า "ทำได้" ทำไมภาครัฐไม่ดำเนินการ ถ้าคำตอบว่า "ทำไม่ได้" ก็ถามต่อไปว่า ขณะนี้เทคโนโลยีสนับสนุนการทำงานเช่นนี้หรือยัง ถ้าตอบว่าด้านเทคโนโลยีไม่มีปัญหาก็คงมีคำถามสุดท้ายว่าคิดที่ระบบการบริหารใช่หรือไม่ ถ้า "ใช่" ทำไมภาครัฐไม่แก้ระบบการบริหาร ถ้าตอบว่ากำลังดำเนินการอยู่ คำถามสุดท้ายคือเมื่อไหร่จะเสร็จ....?

สิ่งเหล่านี้คงเป็นเรื่องที่ฝากไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนช่วยกันวิจารณ์ หากเห็นว่าแนวคิดนี้เป็นเรื่องที่จะสานต่อและนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ผู้เขียนก็พร้อมที่จะให้ข้อคิดและวิธีดำเนินการในรายละเอียดเพิ่มเติมตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม เรื่องที่นำเสนอนี้มิใช่แนวคิดใหม่ เป็นสิ่งที่คิดกันมานานเป็นสิ่งที่บุคลากรทางด้าน IT ของภาครัฐ ตระหนักเป็นอย่างดี เรื่องที่นำเสนอก็เป็นเพียงตัวอย่างเป็นกรณีศึกษาเท่านั้น ยังมีอีกหลายเรื่องหลายประการที่น่าจะได้นำมาพิจารณา และสานต่อเพื่อประโยชน์ของภาครัฐ เพื่อลดการสูญเสียทรัพยากรของชาติ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีถูกต้องในมาตรฐานเดียวกันโดยรวดเร็วไม่ซ้ำซ้อน